

Germà Bel\*  
Joan Calzada\*\*  
Xavier Fageda\*\*

# LIBERALIZACIÓN Y COMPETENCIA EN ESPAÑA: ¿DÓNDE ESTAMOS?

*En este trabajo se estudia el estado de la competencia en España en algunos sectores de gran importancia que han sido sometidos a procesos de liberalización: energía, telecomunicaciones, servicio postal y transporte aéreo. Se otorga un papel especial en el análisis a la comparación con el resto de los países de la Unión Europea, que ofrece el marco relevante para la evaluación del avance relativo de la competencia. La comparación indica que los resultados de la liberalización y el avance de la competencia en España han sido moderados desde la perspectiva europea, y especialmente modestos en algunos de los sectores estudiados.*

**Palabras clave:** liberalización, regulación, competencia, política industrial.

**Clasificación JEL:** L40, L52, O14.

## 1. Introducción

En Europa, la década de los noventa fue un período fundamental en el impulso de los procesos de liberalización en algunos de los sectores de la economía que habían estado más monopolizados, bien por el predominio de condiciones de monopolio natural, o bien por la existencia de monopolio legal. Las condiciones de base para el avance de la competencia han sido suministra-

das, sobre todo, por cambios tecnológicos que han debilitado las condiciones de monopolio natural y por la expansión de mercados derivados de los procesos de integración económica.

En general, el impulso de las instancias europeas ha sido crucial para el diseño y el progreso de la liberalización en la mayoría de los países de la UE. El hecho es que el abatimiento de las barreras artificiales a la competencia es un requisito ineludible para el funcionamiento adecuado de un espacio económico integrado. De ahí el decidido impulso de las instituciones comunitarias, que en muchos casos ha chocado con la oposición de los gobiernos de los Estados Miembros, con alineamientos variables según países y según sectores en discusión. En el caso de España, al igual que en algunos otros países, una práctica común de los sucesivos

---

\* Universitat de Barcelona y Harvard University.

\*\* Universitat de Barcelona.

Los autores agradecen la financiación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (BEC2003-01679) para esta línea de investigación y los comentarios de los miembros del grupo de investigación en Políticas Públicas y Regulación Económica de la Universitat de Barcelona. Germà Bel agradece también el apoyo de la Fundación Rafael del Pino.

gobiernos ha sido combinar el tributo retórico a los beneficios de la liberalización y la competencia con el fomento de los «campeones nacionales». A menudo se ha argumentado que la política industrial debe estimular la existencia de grandes empresas capaces de desenvolverse en el mercado global. Y la competencia suele ser un impedimento para la existencia de campeones nacionales.

En todo caso, como consecuencia del esfuerzo liberalizador, la competencia ha avanzado en todos y cada uno de los países de la UE. Por las propias características del proceso, y sobre todo por la ya señalada dimensión supranacional del mismo, es trivial plantear cuestiones sobre el progreso de la liberalización y el avance de la competencia para un país de forma aislada. Así, por ejemplo, más de la mitad de los consumidores irlandeses (el 56 por 100) ya podían elegir suministrador de energía eléctrica a inicios de 2005, situación que es —sin duda— un gran avance sobre la existente hace muy pocos años... aunque mantiene a Irlanda en la cola de la UE (antiguos 15 miembros)<sup>1</sup> por lo que respecta a la elegibilidad de suministrador. Sin duda, para evaluar el avance del proceso de liberalización en un país es imprescindible comparar sus resultados con los del entorno económico en el que se integra.

Por tanto, en este trabajo ponemos el énfasis en el análisis comparado. Estudiamos la situación relativa de algunos sectores, para los que comparamos la situación española con la del resto de la UE. Los sectores analizados son: energía, telecomunicaciones, servicio postal y transporte aéreo. Todos comparten algunos rasgos comunes: 1) son muy relevantes para el funcionamiento de la economía; 2) tienen un componente de red acentuado; 3) estaban totalmente (o casi) monopolizados a inicios de

los noventa; y 4) hay información y datos homogéneos para los países de la UE a partir de informes de la Comisión Europea, los reguladores sectoriales nacionales cuando existen, y otros organismos públicos o privados.

Existen también algunas diferencias entre estos sectores que se han tenido en cuenta para su tratamiento. En energía y telecomunicaciones, los primeros analizados, existen reguladores sectoriales con autonomía funcional del ejecutivo, a diferencia de lo que sucede en el servicio postal y en el transporte aéreo. Por otra parte, los cambios tecnológicos y de aumento del tamaño del mercado han tenido muchos más efectos en las telecomunicaciones y el transporte aéreo que en la energía y el servicio postal. Por este motivo, en el caso de los dos anteriores prestamos más atención a la dinámica de mercado. Por último, después del análisis sectorial, resumimos las principales observaciones y concluimos.

## 2. La energía

Las Directivas comunitarias de la electricidad y el gas de 2003 han constituido un paso fundamental hacia la total liberalización de estos sectores en la UE<sup>2</sup>. En estas Directivas se establecen plazos máximos para la total apertura de ambos mercados, esto es, la libertad de elección de suministrador para los consumidores. Los plazos son el 1 de julio de 2004 para los grandes usuarios industriales (ya superado), y el 1 de julio de 2007 para todos los hogares. Además, se refuerza la normativa que establece una separación entre los operadores de las redes de transporte y distribución y los operadores de otras actividades (generación y comercialización). Así pues, se refuerza la separación entre las actividades de monopolio natural y las actividades potencialmente competitivas.

Por otra parte, las Directivas encomiendan a la Comisión Europea la publicación regular de informes anuales sobre el funcionamiento del mercado interior de la elec-

---

<sup>1</sup> En lo que sigue, excluimos del análisis a los diez países recientemente adheridos a la UE. La incorporación tardía de estos países al proceso de liberalización impulsado desde Bruselas dificultaría la comparación de la situación actual de la liberalización y de la competencia en España respecto a la de los países de su entorno inmediato. En general, el grado de liberalización y niveles de competencia alcanzados por los nuevos Estados Miembros es inferior al del resto de la UE.

---

<sup>2</sup> Son las Directivas 2003/54/CE y 2003/55/CE, que debían ser incorporadas por todos los Estados Miembros en las correspondientes legislaciones nacionales antes de julio de 2004.

tricidad y el gas. Esto permite disponer de información actualizada sobre el grado de liberalización y niveles de competencia para todos los países de la UE. Cabe señalar que uno de los principales elementos impulsores de la competencia en los mercados de la electricidad y el gas es la creciente convergencia entre ambos sectores, tanto en la producción como en el consumo. En efecto, las empresas que generan mayores desafíos a los operadores dominantes en el suministro de electricidad son, en muchos casos, empresas tradicionalmente especializadas en el suministro de gas, y viceversa. Esto explica que en muchas ocasiones el análisis de ambos sectores se realice de forma conjunta.

Por lo que respecta a la estructura del sector en España, lo cierto es que la estabilidad de la posición de las empresas en el mercado ha sido la nota más característica en los últimos años, tras la absorción de FECSA y Sevillana por Endesa, y la completa privatización posterior de Endesa en 1998<sup>3</sup>. En el caso de la electricidad, las compañías que tienen mayor volumen de negocio son Endesa e Iberdrola, aunque Unión Fenosa e Hidrocarburo tienen cuotas de mercado por encima del 5 por 100. Estas cuatro compañías concentran la casi totalidad del negocio eléctrico, y ostentan en la práctica monopolios regionales. En cuanto al gas, la empresa Gas Natural ostenta una posición de dominio sobre el mercado, aunque recientes cambios legislativos, que más adelante se detallan, han favorecido la emergencia de algunos competidores con cuotas por encima del 5 por 100 en producción/importación<sup>4</sup>.

Si bien estas empresas han tenido una posición muy estable en el mercado, los movimientos corporativos han sido muy intensos. En los últimos años se han sucedido operaciones frustradas de fusión (Endesa e Iberdrola en 2000) y adquisición hostil (OPA de Gas Natural

sobre Iberdrola en 2003). En este preciso momento, se hallan en curso dos ofertas públicas de Gas Natural y de la eléctrica alemana E.On para adquirir Endesa. Sin duda, la estructura del sector eléctrico y del gas sufrirá una profunda alteración según sea el resultado de estas operaciones.

Por lo que respecta a los precios, y a diferencia de otros sectores, en la energía la evolución de los mismos no figura entre los principales indicadores de eficacia de la competencia ofrecidos por la Comisión Europea. Hay que tener en cuenta que una proporción muy significativa de los consumidores sigue acudiendo a los mercados energéticos sujetos a tarifa regulada, donde los precios finales no son fruto de la competencia sino de la regulación gubernamental.

En cualquier caso, la Comisión Nacional de Energía (CNE, 2004a) analiza la situación comparativa de los precios de la energía y gas natural en España respecto al resto de UE en 2003 en base a los datos de Eurostat. En la electricidad, los precios en España son relativamente bajos en el consumo doméstico mientras que están en posición intermedia en el consumo industrial. En el gas natural, los precios son relativamente altos para consumidores domésticos de bajo consumo anual, pero relativamente bajos para consumidores domésticos de alto consumo anual. En contraste, los precios del gas natural en España son relativamente elevados para consumidores industriales de pequeño tamaño, pero relativamente bajos para los consumidores industriales de gran tamaño.

En lo que sigue se analizan los indicadores sobre estado de la competencia ofrecidos por la Comisión Europea en, respectivamente, electricidad y gas.

## Electricidad

En la mayoría de países de la UE todos los consumidores tienen libertad de elección de suministrador (Cuadro 1). Las excepciones son Francia, Italia, Bélgica, Grecia, Irlanda y Luxemburgo, aunque la libertad de elección en estos países ya afecta también a una pro-

<sup>3</sup> Un análisis del proceso de privatización en el sector eléctrico puede encontrarse en BEL y COSTAS (2001).

<sup>4</sup> La actividad de transporte de energía es realizada en monopolio. Red Eléctrica transporta la electricidad. Es una compañía cotizada en bolsa en la que el Estado tiene una participación significativa y de control. El gas es transportado por Enagás, cotizada en bolsa y de capital completamente privado. Ambas actividades se hallan sujetas a regulación estricta.

**CUADRO 1**  
**INDICADORES DEL GRADO DE APERTURA DE LA OFERTA DE ELECTRICIDAD**

País	Nivel declarado de apertura del mercado (%) A 1 de enero de 2005	Grandes clientes industriales que cambian de proveedor (% solicitudes)		Pequeños clientes comerciales-domésticos que cambian de proveedor (% solicitudes)	
		Desde apertura	Durante 2003	Desde apertura	Durante 2003
Alemania . . . . .	100	35	n.d.	6	n.d.
Austria . . . . .	100	22	7	3	1
Bélgica . . . . .	90	35	8	19	19
Dinamarca . . . . .	100	>50	22	5	5
<b>España . . . . .</b>	<b>100</b>	<b>18</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Finlandia . . . . .	100	>50	16	n.d.	4
Francia . . . . .	70	22	n.d.	n.d.	n.d.
Grecia . . . . .	62	0	0	n.d.	n.d.
Irlanda . . . . .	56	>50	6	1	1
Italia . . . . .	79	15	n.d.	n.d.	n.d.
Luxemburgo . . . . .	57	10	n.d.	n.d.	n.d.
Países Bajos . . . . .	100	30	n.d.	35	n.d.
Portugal . . . . .	100	9	7	1	1
Reino Unido . . . . .	100	>50	n.d.	>50	22
Suecia . . . . .	100	>50	5	n.d.	10

FUENTE: Comisión Europea (2005b).

porción muy significativa de los consumidores. No obstante, el porcentaje de usuarios que han hecho uso efectivo de la libertad de elección es más reducido, especialmente en el caso de los pequeños clientes comerciales y de los usuarios domésticos.

El Cuadro 2 aporta información relevante sobre la estructura de mercado en las actividades potencialmente competitivas: generación y comercialización. La Comisión Europea indica que el principal obstáculo para el desarrollo de una competencia efectiva en el mercado de la electricidad es el alto grado de concentración en todas sus actividades. En particular, los principales problemas detectados son la integración tradicional entre empresas generadoras y empresas distribuidoras, la falta de liquidez e incertidumbre en los mercados mayoristas de compra y venta de electricidad (con la excepción del Reino Unido y los países nórdicos) y el bajo desarrollo de la capacidad de inter-

conexión en las redes de transmisión entre países. Estos problemas explican que los principales indicadores del grado de competencia efectiva hagan referencia a los indicadores de estructura de mercado en las actividades de generación y comercialización.

En términos generales, la concentración en los mercados de generación es muy elevada. Incluso en la comercialización, aun existiendo muchos operadores independientes, la gran mayoría de los mismos no tienen porcentajes significativos del mercado. De acuerdo con la información contenida en los Cuadros 1 y 2, podemos establecer una clasificación de los países analizados en tres grupos, en función del avance alcanzado en los niveles de liberalización y competencia.

1) *Grado de competencia superior*. Los mercados de la electricidad en Dinamarca, Finlandia, Reino Unido y Suecia se caracterizan por una elevada proporción de clientes que han cambiado de suministrador y una con-

**CUADRO 2**  
**INDICADORES DE ESTRUCTURA DE MERCADO**  
**EN LAS ACTIVIDADES DE GENERACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN, 2004**

País	Cuota de mercado en generación:		Número de comercializadores		Cuota de mercado en comercialización
	Mayores generadores (%)	3 mayores generadores (%)	Independientes de distribuidores	Con cuota > 5%	3 mayores comercializadores (%)
Alemania . . . . .	30	70	100	3	50
Austria . . . . .	45	75	19	4	67
Bélgica . . . . .	85	95	17	2	90
Dinamarca . . . . .	n.d.	n.d.	23	5	67
<b>España . . . . .</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>62</b>	<b>5</b>	<b>85</b>
Finlandia . . . . .	n.d.	n.d.	8	6	30
Francia . . . . .	85	95	15	1	88
Grecia . . . . .	100	100	9	1	100
Irlanda . . . . .	85	90	7	4	88
Italia . . . . .	55	75	270	6	35
Luxemburgo . . . . .	n.d.	n.d.	1	1	100
Países Bajos . . . . .	25	n.d.	16	3	88
Portugal . . . . .	65	80	3	3	99
Reino Unido . . . . .	20	40	66	6	60
Suecia . . . . .	15	40	127	4	70

FUENTE: Comisión Europea (2005b).

centración moderada en las actividades potencialmente competitivas.

2) *Grado de competencia intermedio o mixto.* Los mercados de la electricidad en Alemania, Bélgica y Holanda se encuentran en una posición intermedia en términos tanto de la proporción de clientes que han cambiado de suministrador, como de concentración en las actividades potencialmente competitivas. Por otra parte, el mercado eléctrico en Italia muestra una baja proporción de clientes que han cambiado de suministrador pero, a su vez, una concentración en generación y, especialmente, en comercialización relativamente moderada. Y al contrario, el mercado eléctrico en Irlanda muestra una elevada proporción de clientes que han cambiado de suministrador, pero una elevada concentración en generación y comercialización.

3) *Grado de competencia inferior.* Los mercados de la electricidad en Austria, España, Francia, Grecia, Luxemburgo y Portugal se caracterizan por una escasa proporción de clientes que han cambiado de suministrador y una concentración elevada en las actividades potencialmente competitivas.

Por tanto, España se encuentra entre el grupo de países con mayor retraso en los niveles relativos de liberalización y competencia efectiva alcanzados, aunque todos los consumidores tengan libertad formal de elección de suministrador desde el 1 de enero de 2003. Además, como sugieren Nieto y Solà (2003), hay dos aspectos de gran trascendencia todavía no resueltos. En primer lugar, no se han podido establecer criterios objetivos para determinar el montante total y el período de duración de los llamados costes de transición a la competencia, que

**CUADRO 3**  
**INDICADORES DEL GRADO DE APERTURA DE LA OFERTA DE GAS**

País	Nivel declarado de apertura del mercado (%) A 1 de enero de 2005	Grandes clientes industriales que cambian de proveedor (% solicitudes)		Pequeños clientes comerciales-domésticos que cambian de proveedor (% solicitudes)	
		Desde apertura	Durante 2003	Desde apertura	Durante 2003
Alemania . . . . .	100	7	n.d.	n.d.	4
Austria . . . . .	100	9	9	0,5	0,5
Bélgica . . . . .	90	60	n.d.	4	4
Dinamarca . . . . .	100	30	3	n.d.	n.d.
<b>España . . . . .</b>	<b>100</b>	<b>&gt;50</b>	<b>22</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
Francia . . . . .	70	25	5	n.d.	n.d.
Irlanda . . . . .	86	>50	1	n.d.	n.d.
Italia . . . . .	100	30	n.d.	35	35
Luxemburgo . . . . .	72	<5	n.d.	n.d.	n.d.
Países Bajos . . . . .	100	15	n.d.	n.d.	n.d.
Reino Unido . . . . .	100	>50	19	47	13
Suecia . . . . .	95	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

NOTA: No hay datos disponibles para Finlandia, Grecia y Portugal.

FUENTE: Comisión Europea (2005b).

son las remuneraciones que obtienen las empresas generadoras vía tarifa para afrontar el paso a un mercado liberalizado. Y en segundo lugar, las empresas distribuidoras reivindican un cambio en la regulación, con el argumento de que las remuneraciones por tal actividad no son suficientes para cubrir costes, generando el llamado déficit tarifario.

## Gas

El Cuadro 3 muestra que en un número importante de los países analizados (donde hay información disponible) todos los consumidores tienen libertad de elección de suministrador del gas. Al igual que en el mercado eléctrico, Francia, Bélgica, Irlanda y Luxemburgo se desvían de esta pauta (además de Suecia). Aunque los datos disponibles son muy incompletos, puede señalarse que el porcentaje de usuarios que ha hecho uso efectivo de su libertad de elección es generalmente bajo.

El Cuadro 4 aporta información relevante sobre la estructura de mercado en las actividades de obtención del gas, ya sea mediante producción o importación, y en las actividades de comercialización. Con la excepción de Dinamarca, Holanda y Reino Unido, todos los países muestran una elevada dependencia exterior en la obtención de gas, dado que la producción está geográficamente concentrada en un número muy reducido de países. La existencia de contratos a largo plazo entre importadores y productores de gas es uno de los elementos que dificulta en mayor medida el desarrollo de una competencia efectiva en este sector.

Por otra parte, se constata una elevada concentración en las actividades de comercialización en todos los países, excepto en Alemania e Italia. Esta situación refleja el dominio que todavía ejercen las empresas distribuidoras, a pesar de la separación formal exigida desde instancias comunitarias.

Al igual que en el mercado eléctrico, podemos clasificar a los países analizados en tres grupos en función

CUADRO 4

## INDICADORES DE LA ESTRUCTURA DE MERCADO EN LAS ACTIVIDADES DE PRODUCCIÓN-IMPORTACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE GAS, 2004

País	Estructura de mercado en producción-importación			Número de comercializadores		Cuota de mercado en comercialización
	% del gas importado	Número de empresas con cuota > 5%	% gas disponible controlado por mayor empresa	Independientes de distribuidores	Con cuota > 5%	3 mayores comercializadores (%)
Alemania . . . . .	82	12	50	n.d.	n.d.	10
Austria . . . . .	77	1	>90	6	3	90
Bélgica . . . . .	100	1	92	16	3	95
Dinamarca . . . . .	7	1	80-85	4	4	65
<b>España . . . . .</b>	<b>99</b>	<b>4</b>	<b>40</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>80</b>
Francia . . . . .	97	1	91	10	2	91
Luxemburgo . . . . .	100	n.d.	n.d.	1	1	100
Irlanda . . . . .	84	5	40	9	4	88
Italia . . . . .	82	3	68	338	5	63
Países Bajos . . . . .	12	1	60	7	3	87
Reino Unido . . . . .	8	5	25	112	6	82
Suecia . . . . .	100	1	97	0	5	79

NOTA: No hay datos disponibles para Finlandia, Grecia y Portugal.

FUENTE: Comisión Europea (2005b).

del avance alcanzado en los niveles de liberalización y competencia, con ayuda de la información contenida en los Cuadros 3 y 4.

1. *Grado de competencia superior.* Los mercados del gas natural en Reino Unido, España, Italia e Irlanda se caracterizan por una elevada proporción de clientes que han cambiado de suministrador y una concentración relativamente moderada en las actividades de adquisición de gas.

2. *Grado de competencia intermedio o mixto.* El mercado del gas en Alemania muestra una proporción relativamente reducida de clientes que han cambiado de suministrador pero, a su vez, una concentración en adquisición y, especialmente, en comercialización muy moderada. Por el contrario, en Bélgica existe una proporción elevada de clientes que han cambiado de suministrador, pero hay una elevada concentración en las actividades de adquisición y comercialización. Final-

mente, el mercado del gas en Dinamarca se encuentra en una posición intermedia en términos de la proporción de clientes que han cambiado de suministrador y en términos del grado de concentración en comercialización, aunque la concentración en adquisición es elevada.

3. *Grado de competencia inferior.* Los mercados del gas natural en Austria, Francia, Países Bajos y Luxemburgo se caracterizan por una escasa proporción de clientes que han cambiado de suministrador y una concentración elevada en las actividades potencialmente competitivas. Tal concentración es también elevada en Suecia, aunque no hay información disponible para este último país sobre el porcentaje de usuarios que han cambiado de suministrador.

En suma, a diferencia de lo que ocurre en el mercado eléctrico, España es uno de los países que más ha avanzado en la liberalización del gas natural, y que ha conseguido una mayor competencia efectiva. En parti-

cular, la relativa posición favorable de España en el contexto europeo se explica principalmente por las mejoras acaecidas (en términos del número de agentes participantes) en la adquisición de gas natural, actividad que supone el principal cuello de botella para el desarrollo de la competencia efectiva. En este sentido, el reparto entre diferentes empresas, mediante subasta competitiva, de un 25 por 100 del gas procedente de Argelia hasta el 1 de enero de 2004 constituyó un factor importante para dinamizar el sector. Por otra parte, el organismo regulador de los mercados energéticos (CNE, 2004b) destaca el hecho de que desde el 1 de enero de 2003 ninguna empresa puede importar gas natural para su consumo en España en una cuantía superior al 70 por 100 del consumo nacional.

### 3. Las telecomunicaciones

El mercado español de telecomunicaciones inició un lento proceso de liberalización a finales de los años 80. El impulso a la liberalización vino impuesto principalmente por la UE. No obstante, los objetivos de expandir el servicio a todo el territorio y de modernizar a Telefónica condicionaron el ritmo y la forma del proceso en España<sup>5</sup>. La modificación en 1992 de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987 marcó el inicio de un proceso de intensa reforma legislativa. El hito fundamental en este proceso fue la Ley de Liberalización de Telecomunicaciones de 1997, que estableció la apertura completa del mercado de la telefonía básica en diciembre de 1998. En 1997 se privatizó completamente Telefónica<sup>6</sup>, se convocaron los primeros concursos para algunas demarcaciones del cable y se concedió una licencia de telefonía básica al segundo operador, Retevi-

sión, que empezó a operar en 1998. Por fin, el 1 de diciembre de 1998 se completó la liberalización básica, con un ligero retraso respecto a la mayoría de países de la UE, pero con un retraso de varios años respecto a otros, como el Reino Unido y Finlandia<sup>7</sup>.

#### El mercado de la telefonía fija

El mercado español de telefonía fija puede ser visto como un oligopolio donde Telefónica controla cerca de dos tercios de la facturación, y el Grupo ONO<sup>8</sup>, Uni2, Jazztel y Tele2 aglutinan una parte sustancial del resto del mercado. Desde la liberalización muchos operadores han construido sus propias líneas para suministrar telefonía para empresas o servicios portadores. Sin embargo, los cableoperadores integrados en el Grupo ONO son los únicos que tienen una red suficientemente extensa para competir en las mismas condiciones que Telefónica. La mayor parte de los nuevos entrantes basan su negocio en el acceso indirecto, que consiste en suministrar servicios apoyándose en la infraestructura de Telefónica. Este tipo de entrada se sostiene gracias a la existencia de unos precios de interconexión favorables.

El nivel de penetración (número de líneas por 100 habitantes) de la telefonía fija se ha mantenido muy estable después de la liberalización, pasando del 40,9 por 100, en 1998, al 41,5 por 100, en 2004. Estas cifras se sitúan muy por debajo de la media europea. Además, la tendencia es a la reducción del número de líneas de acceso y del tráfico por línea, debido al fuerte crecimiento de la telefonía móvil. El estancamiento de la telefonía

<sup>5</sup> ALABAU (1998) analiza el papel de la UE en el desarrollo del sector. Para un análisis detallado de los factores nacionales que condicionaron la liberalización en España ver JORDANA y SANCHO (1999) y CALZADA y COSTAS (2005).

<sup>6</sup> Un análisis detallado del proceso de privatización puede encontrarse en BEL y TRILLAS (2005).

<sup>7</sup> Los aspectos más importantes del nuevo mercado liberalizado se regularon en la Ley General de Telecomunicaciones de 1998. Ésta fue modificada en 2003 para eliminar trabas al funcionamiento de la competencia, como el antiguo régimen de autorizaciones, y establecer una regulación *ex post* en aquellos mercados relevantes en que no hay competencia efectiva. CALZADA y COSTAS (2005) contiene un análisis más detallado de este proceso legislativo.

<sup>8</sup> Después de absorber a los cableoperadores del Grupo Auna, el Grupo ONO se ha convertido en la única empresa capaz de impulsar la competencia en infraestructuras.

**CUADRO 5**  
**PENETRACIÓN DE LA TELEFONÍA FIJA Y DE LA BANDA ANCHA**

País	Penetración líneas par de cobre en servicio (2003)	Banda ancha (julio 2004)		
		Penetración líneas banda ancha	Porcentaje líneas DSL	Cuota mercado antiguo monopolio
Alemania . . . . .	65,9	6,6	98	87
Austria . . . . .	48,1	8,7	50	35
Bélgica . . . . .	49,4	14,0	62	51
Dinamarca . . . . .	67,0	15,6	67	64
<b>España . . . . .</b>	<b>42,9</b>	<b>6,7</b>	<b>75</b>	<b>56</b>
Finlandia . . . . .	48,8	11,0	70	72
Francia . . . . .	56,6	8,2	91	48
Grecia . . . . .	45,4	0,2	88	40
Irlanda . . . . .	48,5	1,7	85	69
Italia . . . . .	48,4	6,1	92	70
Luxemburgo . . . . .	79,0	5,7	87	74
Países Bajos . . . . .	61,4	14,7	58	44
Portugal . . . . .	41,4	6,4	45	79
Suecia . . . . .	73,3	12,1	63	40
Reino Unido . . . . .	60,0	7,4	63	25

FUENTE: Elaboración a partir de Comisión Europea (2004) y CMT (2005).

fija tradicional se ve aliviado por el fuerte crecimiento de las líneas de banda ancha, aunque también para esta tecnología la penetración en España es inferior a la media europea<sup>9</sup> (Cuadro 5).

La llegada de la competencia ha aumentado la elección de los consumidores. La Comisión Europea (2005a) calcula el número de operadores que tienen una cuota de mercado de ingresos combinada de al menos el 90 por 100 del mercado total de telefonía fija para medir el número efectivo de operadores. Según este indicador, en 2004 cinco países tenían más de cinco operadores principales. España tenía cinco, aunque la tendencia a la concentración del mercado puede reducir

este número, con resultados para la competencia difíciles de predecir, aunque difícilmente positivos.

Si nos centramos en el análisis de las cuotas de mercado, los datos de CMT (2005) señalan que entre 2001 y 2004 la cuota de mercado de Telefónica en líneas de acceso se redujo del 94,1 al 86,5 por 100, principalmente en beneficio de los operadores de cable. Por otro lado, el Cuadro 6 muestra la posición aventajada de España en este aspecto, ya que sólo en el Reino Unido y Dinamarca los entrantes han desplegado más líneas. Esto es importante, pues el desarrollo de la competencia en infraestructuras es crucial para garantizar la competencia futura en el sector.

Desde 1998, Telefónica ha sufrido una reducción importante de cuota de mercado en todos los servicios, pero especialmente en las llamadas internacionales y de fijo a móvil, que son las que ofrecen mayores márgenes para los operadores. Por otro lado, hasta el 2000 Telefó-

<sup>9</sup> Según FUNDACIÓN AUNA (2005) en 2004 la penetración del cable en España fue del 1,2 por 100. Se trata, por tanto, de un nivel inferior al de la media de la UE, 1,7 por 100.

**CUADRO 6**  
**NÚMERO DE OPERADORES Y CUOTA DE MERCADO DEL OPERADOR ESTABLECIDO**  
**EN EL MERCADO DE TELEFONÍA FIJA**  
**(Ingresos-Diciembre 2003)**

País	Operadores principales	Cuota mercado líneas acceso directo entrantes	Cuota mercado ingresos operador establecido		
			Llamadas locales: voz + Internet	Llamadas larga distancia	Llamadas internacionales
Alemania . . . . .	9	4,0	n.d.	n.d.	n.d.
Austria . . . . .	6	5,0	51,0	73,0	50,0
Bélgica . . . . .	4	6,7	81,1	81,1	60,8
Dinamarca . . . . .	6	18,0	90,0	62,0	57,0
<b>España . . . . .</b>	<b>5</b>	<b>11,0</b>	<b>80,3</b>	<b>75,7</b>	<b>64,8</b>
Finlandia . . . . .	3	5,0	95,0	35,0	26,0
Francia . . . . .	5	0,5	80,7	69,4	68,8
Grecia . . . . .	1	0,0	90,7	84,2	75,8
Irlanda . . . . .	2	n.d.	95,0	70,0	70,0
Italia . . . . .	4	3,6	69,8	71,6	61,1
Luxemburgo . . . . .	1	0,4	n.d.	n.d.	n.d.
Países Bajos . . . . .	2	n.d.	76,0	61,0	46,0
Portugal . . . . .	2	6,0	90,8	83,2	84,8
Reino Unido . . . . .	9	16,9	56,7	60,9	57,5
Suecia . . . . .	11	1,0	n.d.	n.d.	40,0

FUENTE: Comisión Europea (2004).

nica era el único operador que ofrecía llamadas locales, pero después de ser aprobada la desagregación del bucle local varios operadores como Grupo ONO, Jazztel, Uni2 o BT entraron con éxito a comercializar este servicio sin tener acceso directo con los clientes. A pesar de esto, España es uno de los países europeos donde el antiguo operador retiene una mayor parte del mercado, sobre todo en llamadas de larga distancia (Cuadro 5). Además, en los últimos años los nuevos operadores han conseguido expandir muy poco su posición.

La competencia ha favorecido la reducción de precios y la aparición de un amplio abanico de ofertas comerciales. Antes de la liberalización, el Gobierno fijaba precios administrativos para todos los servicios de Telefónica. Ahora muchos de estos precios están desregulados, y desde el 2000 los precios de la telefonía fija de Telefónica se regulan a través de la fórmula del IPC-X. Inicialmente se estableció un IPC-9 para 2001, englobando

tanto la cuota mensual como el precio de los diferentes tipos de llamadas. Sin embargo, las revisiones de precios posteriores sacaron la cuota de abono del cómputo del IPC-X y establecieron ajustes de precios más moderados<sup>10</sup>.

Pasados los ajustes importantes después de la liberalización, los precios han tendido a estabilizarse. La CMT (2005) presenta un índice anual de los precios minoristas de la telefonía fija, del que se desprende que desde 2000 se han producido reducciones de precios importantes, en gran parte motivadas por la implantación del IPC-X. A pesar de ello, en los últimos años los precios se han estabilizado (Cuadro 7). La tendencia a la reduc-

<sup>10</sup> Por otro lado, cabe resaltar que las importantes reducciones de precios implantados a través del IPC-X han reducido de forma alarmante los márgenes de los entrantes, ya que éstos se ven obligados a alinear sus precios con los de Telefónica.

## CUADRO 7

**ÍNDICE DE PRECIOS ANUAL DE TELEFONÍA FIJA MINORISTA**  
(En %)

	2000	2001	2002	2003	2004
Índice CMT . . . . .	100	93,0	76,8	69,2	69,5

FUENTE: CMT (2005).

## CUADRO 8

**PRECIOS EN EL MERCADO DE LA TELEFONÍA**  
**FIJA PARA LA EMPRESA ESTABLECIDA, 2004**  
(En euros)

País	Cuota mensual mercado residentes	3 minutos llamada local	3 minutos llamada larga distancia	10 minutos llamada país cercano de UE
Alemania . . . . .	15,66	0,120	0,360	1,23
Austria . . . . .	15,98	0,147	0,177	1,90
Bélgica . . . . .	16,80	0,208	0,208	1,98
Dinamarca . . . . .	16,00	0,134	0,134	0,77
<b>España . . . . .</b>	<b>15,28</b>	<b>0,089</b>	<b>0,333</b>	<b>1,53</b>
Finlandia . . . . .	11,77	0,158	0,340	1,77
Francia . . . . .	13,00	0,158	0,326	2,24
Grecia . . . . .	12,38	0,092	0,219	2,91
Irlanda . . . . .	24,18	0,148	0,245	1,54
Italia . . . . .	14,57	0,119	0,399	2,12
Luxemburgo . . . . .	18,40	0,093	0,093	1,37
Países Bajos . . . . .	18,16	0,129	0,184	0,92
Portugal . . . . .	15,07	0,155	0,232	1,61
Reino Unido . . . . .	16,84	0,132	0,134	2,49
Suecia . . . . .	13,75	0,125	0,125	0,60

NOTAS: 1) Los precios incluyen el IVA; 2) En Italia, Suecia, Reino Unido y Japón las cuotas son distintas para residentes y clientes de negocios; 3) Los precios de las llamadas locales se refieren al período pico.

FUENTE: Comisión Europea (2004).

ción de los precios en España y en la UE se produce en un contexto de reducción de los ingresos generados por la telefonía fija. La comparación de España con la UE-15 (Cuadro 8) muestra que mientras los precios de la telefonía local en España son los más bajos de Europa, la situación es justamente la contraria con los precios de la telefonía de larga distancia. Esta situación puede explicarse, en parte, por la estructura tarifaria es-

pañola. Al mismo tiempo, este dato sugiere que España ha avanzado poco en el reequilibrio tarifario después de la liberalización.

### El mercado de la telefonía móvil

El sector de la telefonía móvil lidera el crecimiento de las telecomunicaciones en España. Desde la liberalización el

**CUADRO 9**  
**USUARIOS DEL MÓVIL E INDICADORES DE COMPETENCIA, 2004**

País	Nivel de penetración	Millones de usuarios	Operadores con DCS y/o GSM	Cuota mercado operador principal	Números portados
Alemania . . . . .	82	67,6	4	40	349.000
Austria . . . . .	93	7,5	4	43	—
Bélgica . . . . .	79	8,2	3	52	500.408
Dinamarca . . . . .	90	4,8	4	33	918.000
<b>España . . . . .</b>	<b>90</b>	<b>37,3</b>	<b>3</b>	<b>50</b>	<b>2.091.515</b>
Finlandia . . . . .	94	4,9	3	46	993.578
Francia . . . . .	71	42,2	3	48	100.000
Grecia . . . . .	90	9,9	4	41	6.379
Irlanda . . . . .	88	3,5	3	54	142.414
Italia . . . . .	98	56,2	3	46	2.500.000
Luxemburgo . . . . .	122	0,5	2	36	—
Países Bajos . . . . .	86	13,9	5	37	925.343
Portugal . . . . .	90	9,3	3	52	35.032
Reino Unido . . . . .	91	54,3	4	26	3.036.863
Suecia . . . . .	103	9,2	4	45	486.936

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA (2004).

crecimiento de este servicio ha sido espectacular, pasando de una penetración del 16,3 por 100 en 1998 al 89,4 por 100 en 2004. Este nivel de penetración es superior a la media europea, que fue del 87 por 100 en el 2004. Por otro lado, desde 2000 el número de teléfonos móviles es más grande que el de fijos, y desde 2003 la facturación de la telefonía móvil es mayor que la fija. A pesar de esto, es probable que la dimensión del mercado de telefonía móvil siga creciendo. Esto es lo que indica la penetración del móvil en países como Suecia, y la progresiva migración de tráfico desde la telefonía fija a la móvil.

En España, la liberalización de la telefonía móvil se inició en 1995, cuando se concedió una licencia de GSM-900 a Airtel (actualmente Vodafone). Durante este período la competencia entre Telefónica Móviles y Airtel fue muy limitada, ya que los operadores se limitaron a captar clientes nuevos a través de campañas publicitarias, planes de descuentos para grupos específicos de la población y el regalo de terminales. Por otro lado, el Gobierno mantuvo regulados los precios de Movistar hasta 1998.

La concesión de una licencia de DCS-1800 a Amena en 1999 aumentó el dinamismo del mercado, aunque posiblemente la competencia hubiese sido mucho mayor de otorgarse una cuarta licencia, como ocurrió en la mitad de los países de la UE (Cuadro 9). El aumento de la presión competitiva ha ido reduciendo poco a poco la cuota de mercado de Telefónica Móviles hasta llegar al 50 por 100 actual, mientras que Vodafone y Amena se reparten el resto del mercado a partes prácticamente iguales. La fuerza de la competencia en España también queda reflejada en la cantidad de números de teléfono portados, muy superior a la media europea. Con todo, España está entre los países europeos en que el operador dominante conserva una cuota de mercado más elevada. La concesión de cuatro licencias de UMTS en el 2000 y de dos nuevas licencias de GSM en el 2005 podía haber alterado esta situación. Sin embargo, todas estas licencias, excepto una licencia de UMTS, fueron concedidas a operadores establecidos, y hasta el momento el cuarto operador no ha empezado su actividad comercial.

**CUADRO 10**  
**EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MEDIOS POR MINUTO DE VOZ Y SMS**  
**(En euros)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Minuto de voz. . . . .	0,249	0,229	0,217	0,201	0,193	0,190
Mensaje corto. . . . .	n.d.	0,114	0,091	0,095	0,103	0,107

FUENTE: CMT (2005).

El aumento de la competencia y la saturación del mercado han modificado la estrategia empresarial de los operadores españoles, que en lugar de captar clientes nuevos intentan fidelizar a los que ya tienen, sobre todo aquellos que generan más tráfico y realizan mayor gasto. Esta política no está teniendo mucho impacto en los precios, que por lo general se han mantenido estables. El Cuadro 10 muestra la estabilidad de los ingresos medios por minuto facturado en los últimos años. La comparación de los precios en España con los países de la UE no es alentadora. Excepto para consumos moderados, los precios españoles están entre los más altos (Comisión Europea, 2004).

#### 4. El servicio postal

Desde finales de los ochenta, la Comisión Europea lanzó diversas iniciativas para crear un mercado postal único, que culminaron en 1997 con una Directiva que inició un proceso de liberalización gradual del sector. En España, la reforma europea dio lugar a la Ley de 1998 sobre el Servicio Postal Universal y la Liberalización del Servicio Postal. La Ley liberalizó parcialmente el mercado, creó el servicio postal universal y ratificó a Correos y Telégrafos como operador público encargado de proveer el servicio a todo el territorio. También se estableció la liberalización de una amplia área de servicios, pero para preservar el equilibrio financiero de Correos se le concedió el monopolio de las cartas de menos de

350 gramos<sup>11</sup>. A diferencia del resto de la UE, en España el área reservada sólo afectó a la correspondencia interurbana, pues la Ley de Ordenación Postal de 1960 ya había liberalizado completamente el correo urbano. En 2002, una nueva Directiva aumentó la liberalización de los servicios postales en la UE<sup>12</sup>. Se acordó abrir a la competencia en 2003 el correo por encima de los 100 gramos y tres veces el precio de la carta estándar, y en 2006 el correo de más de 50 gramos y de dos veces y medio ese precio. Finalmente, se estableció que en 2009, y en función de los resultados obtenidos, se abriría totalmente el mercado<sup>13</sup>.

En España, Correos ha podido afrontar la presión de sus competidores gracias a su completa autonomía comercial. En 1991 fue convertido en un Organismo Autónomo de naturaleza comercial dependiente del Ministerio de Transportes. Desde entonces, la capacidad de re-

<sup>11</sup> Esto supuso que las empresas privadas sólo podían actuar en el mercado interurbano e internacional cuando los envíos tenían un peso superior a los 350 gramos y un precio de, al menos, cinco veces la tarifa de Correos.

<sup>12</sup> Se acordó abrir a la competencia en 2003 el correo por encima de los 100 gramos y tres veces el precio de la carta estándar, y en 2006 el correo de más de 50 gramos y dos veces y medio ese precio.

<sup>13</sup> Es importante destacar que una de las principales preocupaciones de las autoridades europeas a la hora de implantar esta estrategia liberalizadora ha sido garantizar el mantenimiento del servicio universal. De este modo, además de promocionar la competencia se buscan mecanismos que permitan financiar al prestador del servicio universal.

CUADRO 11

## OBLIGACIONES DE SERVICIO UNIVERSAL DE LOS OPERADORES ESTABLECIDOS

País	Días entrega semanales	Entrega paquetes a domicilio <sup>1</sup>	Precio uniforme servicio universal	Servicios sujetos a regulación de precios <i>ex ante</i> <sup>2</sup>	Servicios sujetos a <i>price cap</i> <sup>2</sup>	Price Cap
Alemania . . . . .	6	Precio	Area reservada	BDFKL	BDFKL	IPC-1,8%
Austria . . . . .	5	Sí	Sí	B		
Bélgica . . . . .	5	Sí	Sí	ABCDEFGH		
Dinamarca . . . . .	6	Sí	Sí		BDFL	CPI-1
<b>España . . . . .</b>	<b>5</b>	<b>No</b>	<b>Sí</b>	<b>B</b>	<b>A</b>	
Finlandia . . . . .	5	Precio		L	L	
Francia . . . . .	6	Sí	Area reservada	BDFL	BCDEFGL	IPC
Irlanda . . . . .	5	Sí	No	BDFK		
Italia . . . . .	5	Sí	Sí	ABCDEFGHL		
Grecia . . . . .	5	Precio	Sí	ABCDEFGHL		
Luxemburgo . . . . .	5	Sí	Sí	B		
Países Bajos . . . . .	6	Sí	Sí	ABCDEFGH		
Portugal . . . . .	5	Precio	Sí	BDF		
Reino Unido . . . . .	6	Sí	Sí	ACEGHJK	ACEGHJK	
Suecia . . . . .	5	Precio	Sí		A	IPC

NOTAS: <sup>1</sup> Los paquetes son entregados en la oficina de correo, o en el domicilio a un precio extra.

<sup>2</sup> A = todas las cartas; B = cartas del área reservada; C = correspondencia sin procesar; D = correspondencia sin procesar reservada; E = correo directo sin procesar; F = correo directo sin procesar reservado; G = paquetes; H = paquetes sin procesar; I = servicio urgente; J = correo sin dirección; K = productos preclasificados; L = otros servicios.

FUENTE: CAMPBELL, KALEVI y NIEDERPRÜM (2005).

gular el sector recayó sobre el Ministerio y Correos pudo empezar a actuar como un operador postal más<sup>14</sup>.

Hasta ahora, los efectos de la liberalización en el correo tradicional han sido muy moderados. Según la información ofrecida en Escribano *et al.* (2004), en el mercado de las cartas la cuota de mercado de Correos y Telégrafos es del 81 por 100, y existen indicios de que en los últimos años los operadores alternativos han perdido presencia frente a la agresiva política comercial del antiguo monopolio. A mediados de los noventa ya había cerca de

3.000 pequeños operadores postales en el correo urbano. En 2003, cinco años tras el inicio de la liberalización, había 470 operadores acreditados para actuar en el área reservada para el Servicio Postal Universal (envíos de cartas y postales urbanas e interurbanas). Estas cifras son muy superiores a las de casi todos los países de la UE (Cuadro 12).

Sin embargo, tal vez haya sido la propia atomización de los competidores de Correos lo que haya perjudicado su consolidación. En este sentido, en los últimos años han surgido algunas iniciativas para plantear una competencia global a Correos. Una de ellas fue Vía Postal, que nació en el 2001 y cerró un año después. Otra es Unipost, que en 2002 integró a cerca de 400 operadores privados para configurar una red de distribución nacional.

<sup>14</sup> Posteriormente, en el año 2001 el operador fue transformado en una Sociedad Anónima Estatal con 100 por 100 de capital público. Esto obligó al operador a mejorar su eficiencia, ya que desde entonces el Estado sólo es responsable de financiar los costes derivados del servicio postal universal.

CUADRO 12

## OPERADORES AUTORIZADOS Y ÁREA RESERVADA AL OPERADOR ESTABLECIDO, 2003

País	Operadores en zona reservada	Operadores fuera zona reservada	Número de cartas per cápita operador establecido 2002	Número de oficinas de correos	Número de <i>outlets</i> por 1.000 Km <sup>2</sup>
Alemania . . . . .	1.020			13.514	38
Austria . . . . .				1.658	20
Bélgica . . . . .				1.328	44
Dinamarca . . . . .	0	1.959		1.019	24
<b>España . . . . .</b>	<b>470</b>	<b>2.304</b>	<b>126,8</b>	<b>10.021</b>	<b>20</b>
Finlandia . . . . .	1	0	288,8	1.346	4
Francia . . . . .				16.965	31
Grecia . . . . .	18	295	47	2.167	16
Irlanda . . . . .	0	0	172,6	1.648	23
Italia . . . . .	331	1.356	103,3	13.748	46
Luxemburgo . . . . .	0	17	237,6	108	42
Países Bajos . . . . .			426,6	2.431	60
Portugal . . . . .	3	11	116,3	13.748	38
Reino Unido . . . . .	18			17.846	73
Suecia . . . . .	33	0			5

FUENTE: CAMPBELL, KALEVI y NIEDERPRÜM (2005).

Por otro lado, desde principios de los años noventa Correos se ha dedicado a defender su mercado ofreciendo descuentos a sus grandes clientes. En ocasiones estos descuentos se han considerado desproporcionados y en otras discriminatorios. Esta y otras razones han llevado a algunos operadores a denunciar a la compañía por competencia desleal y por obtener un trato fiscal favorable. Ante la ausencia de un regulador sectorial especializado, y la identidad existente entre el operador principal (Correos) y el regulador (Ministerio sectorial), el Tribunal de Defensa de la Competencia es el órgano competente en la materia, y ha impuesto multas importantes a la empresa en reiteradas ocasiones.

Los beneficios de la liberalización para los usuarios han sido limitados. La mayoría de los nuevos operadores se han especializado en ofrecer servicios a los grandes consumidores de servicios postales, como por ejemplo a entidades financieras. En esta situación, es

difícil que los consumidores residentes acaben percibiendo los efectos de la liberalización.

Por otra parte, es interesante destacar que los precios de los servicios postales españoles se sitúan entre los más bajos de Europa (Cuadro 13). Sin embargo, después de la liberalización de 1998 y de las posteriores reducciones del área reservada, los precios de todos los servicios han aumentado. También es conveniente indicar que los precios en los dos únicos países que han liberalizado completamente el sector, Suecia y Finlandia, están entre los más altos de la UE. No obstante, hay que tener en cuenta que en los países escandinavos la escasa densidad de población, las distancias relativamente largas y la calidad del servicio pueden implicar costes sensiblemente más altos.

La conclusión sobre el reducido nivel de implantación de la competencia en España puede generalizarse a la mayoría de países de la UE, incluso a aquellos que más han liberalizado. Según Campbell, Kalevi y Niederprüm

CUADRO 13

### PRECIOS DEL SERVICIO POSTAL EN 2003 (PPC)

País	Precio carta de 20 gramos de la categoría estándar más rápida	Precio operador establecido para paquete de 5 Kg.
Alemania . . . . .	0,52	6,39
Austria . . . . .	0,54	4,61
Bélgica . . . . .	0,50	6,79
Dinamarca . . . . .	0,45	4,77
<b>España . . . . .</b>	<b>0,39</b>	<b>5,54</b>
Finlandia . . . . .	0,59	6,74
Francia . . . . .	0,49	7,96
Grecia . . . . .	0,56	5,71
Irlanda . . . . .	0,42	8,31
Italia . . . . .	0,69	5,72
Luxemburgo . . . . .	0,45	4,90
Países Bajos . . . . .	0,37	5,27
Portugal . . . . .	0,55	5,21
Reino Unido . . . . .	0,39	10,46
Suecia . . . . .	0,50	22,58

FUENTE: CAMPBELL, KALEVI y NIEDERPRÜM (2005).

(2005), Suecia liberalizó completamente su mercado hace diez años y Sweden Post todavía retiene el 93 por 100 del mercado de cartas. El Reino Unido ha realizado esfuerzos muy importantes para introducir competencia, como el establecimiento de un sistema de acceso para que los entrantes puedan utilizar la red de Royal Mail. Pero a pesar de ello, el 99,5 por 100 de las cartas continúa en manos del antiguo operador. En Alemania se ha liberalizado dos tercios del mercado, pero Deutsche Post conserva el 95 por 100 del área liberalizada. En Holanda, el correo directo lleva años liberalizado, pero la cuota de mercado de TNT es todavía del 95 por 100.

No cabe duda que en Europa la creación de las áreas reservadas ha supuesto un obstáculo importante al desarrollo de la competencia. El informe de la Comisión Europea sobre la aplicación de la Directiva postal de 2002 señala la existencia de una competencia importante en los mercados de paquetería y de correo urgente.

Sin embargo, también indica la falta de competencia en la correspondencia tradicional. Según el estudio, los factores que han desincentivado la entrada en el mercado son la creación de un área reservada, la existencia de una regulación asimétrica que beneficia al operador del servicio universal y la infracción de la legislación sobre competencia por los operadores dominantes. Aún así, se manifiesta la conveniencia de continuar con el calendario liberalizador marcado por la Directiva Postal.

## 5. El transporte aéreo

La liberalización del transporte aéreo ha comportado la creación de un mercado regional en el nivel de la UE con libertad de entrada y salida, y libre establecimiento de rutas, frecuencias, capacidades y precios por parte de las compañías aéreas registradas en cualquier Estado Miembro. Para conseguir esos objetivos, la Comisión Europea diseñó una estrategia gradual llevada a cabo mediante tres paquetes consecutivos de medidas liberalizadoras, en 1987, 1990 y 1992. Como el proceso fue impulsado y ejecutado por la Comisión, y dado el fuerte carácter transnacional del sector, el ritmo de la reforma ha sido mucho más homogéneo en todos los países (Button *et al.*, 1998).

Pese a la relevancia de los cambios mencionados, la liberalización de los servicios de transporte aéreo en la UE no ha venido acompañada de un proceso paralelo de liberalización en las actividades que se prestan en los aeropuertos. Un aspecto crucial para el desarrollo de la competencia, como es la asignación de franjas horarias en los aeropuertos, prácticamente no ha sido reformado. En efecto, la asignación de *slots*<sup>15</sup> en los aeropuertos de la UE se ha venido regulando mediante el

<sup>15</sup> El *slot* puede definirse como la franja horaria (usualmente de unos 15 minutos de duración) en la que una aeronave puede aterrizar o despegar en un aeropuerto.

<sup>16</sup> El principio del *grandfather right* establece que aquellas compañías que tradicionalmente han hecho uso de un *slot* tienen el derecho de propiedad sobre ese *slot*.

CUADRO 14

**TRÁFICO TOTAL DE PASAJEROS EN MERCADOS INTERIORES DE LA UE, 2002**

Mercado	Pasajeros (10 <sup>3</sup> )
<b>España</b> .....	<b>29,022</b>
Francia .....	27,021
Reino Unido .....	22,617
Italia .....	22,527
Alemania .....	20,402
Suecia .....	7,445
Portugal .....	2,930
Finlandia .....	2,766

FUENTE: EUROSTAT.

principio del *grandfather right*<sup>16</sup>. Esto ha comportado que las llamadas compañías aéreas de bandera, aquellas que operaban en régimen de monopolio público en el mercado interior en el período previo a la liberalización, controlen los grandes aeropuertos de interconexión que sirven de centro de operaciones para el tráfico de media y larga distancia<sup>17</sup>. Por otra parte, la irrupción en el mercado europeo de las llamadas compañías de bajo coste ha supuesto un estímulo importante para la competencia, especialmente para el tráfico referido a vuelos directos de corta y media distancia.

A continuación, se analiza una serie de indicadores. Este análisis nos permite dilucidar cuál es el estado actual de la competencia, desde una perspectiva comparada, en los principales mercados interiores de la UE. En primer lugar, procede señalar que el mercado español es el mercado interior de mayor tamaño de la UE (Cuadro 14), debido al relativo alejamiento geográfico de sus principales ciudades, la gran importancia de las conexiones insulares y la baja calidad de servicio que, al

menos en comparación con Francia y Alemania, ofrecen los modos de transporte alternativos. De este modo, puede esperarse que el mercado español sea uno de los mercados europeos que ofrecen mayores oportunidades para el desarrollo de la competencia.

El Cuadro 15 muestra el número de compañías aéreas que operan en las rutas de mayor tráfico de los principales mercados aéreos interiores de la UE. Los datos muestran que en Francia la compañía aérea de bandera mantiene una posición de monopolio virtual<sup>18</sup>. Por el contrario, en el Reino Unido la penetración de otras compañías aéreas es muy elevada hasta el punto que en varias rutas canalizan todo el tráfico. España, Alemania e Italia se encuentran en una situación intermedia; en un gran número de rutas operan varias compañías, pero la presencia de la compañía aérea de bandera sigue siendo importante en la mayoría de ellas. En este sentido, cabe señalar que en rutas de baja densidad de tráfico el número de operadores suele ser muy reducido. En el caso particular de España, los datos del Ministerio de Fomento muestran que en torno a la mitad de las 100 rutas que componen el mercado español siguen siendo operadas en régimen de monopolio por Iberia. Por otra parte la cuota de mercado de esta compañía en rutas de alta densidad de tráfico es, en la gran mayoría de casos, superior al 50 por 100 del tráfico de la ruta.

El Cuadro 16 muestra la posición competitiva de la compañía de bandera y de las de bajo coste en cada uno de los mercados interiores de gran tamaño. En primer lugar, la cuota de mercado de la compañía de bandera en el aeropuerto principal nos permite analizar el dominio que ésta ejerce en el tráfico de interconexión. Dicha cuota es elevada en todos los mercados. En España, Francia y Alemania se encuentra próxima al 60 por 100, mientras que en Italia es del 49 por 100 y en el Reino Unido del 40 por 100.

<sup>17</sup> El tráfico de interconexión se caracteriza por la canalización de pasajeros de diferentes orígenes (normalmente rutas de menor distancia) hacia un gran aeropuerto *hub*, a partir del que toman los vuelos (rutas de media-larga distancia) al destino final.

<sup>18</sup> Debe tenerse en cuenta, no obstante, que la compañía de bandera francesa tiene en el tren de alta velocidad un importante competidor en algunas rutas domésticas importantes.

CUADRO 15

**NÚMERO DE COMPETIDORES EN LAS 20 RUTAS AÉREAS DE MAYOR TRÁFICO  
DE LOS PRINCIPALES MERCADOS AÉREOS INTERIORES DE LA UE  
(Octubre 2005)**

País	Monopolio	Duopolio	3 operadores	Más de 3 operadores	No opera compañía de bandera
<b>España</b> . . . . .	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
Francia . . . . .	17	3	0	0	0
Reino Unido . . . . .	0	5	5	4	6
Italia . . . . .	4	4	6	5	1
Alemania . . . . .	8	5	4	3	0

NOTA: Se hace referencia a las rutas de mayor tráfico en términos del número de asientos ofrecidos por semana.

FUENTE: Página web de Official Airlines Guide (OAG).

CUADRO 16

**CUOTA DE MERCADO  
(Compañías aéreas de red versus  
compañías aéreas de bajo coste)**

País	Cuota de la compañía de bandera en el aeropuerto principal <sup>1</sup> (%)	Cuota de mercado de las compañías de bajo coste <sup>2</sup> (%)
<b>España</b> . . . . .	<b>55</b>	<b>15</b>
Francia . . . . .	57	7
Reino Unido . . . . .	40	33
Italia . . . . .	49	13
Alemania . . . . .	59	12

NOTAS: <sup>1</sup> Porcentaje sobre el total de despegues en el aeropuerto.

<sup>2</sup> Porcentaje sobre el total de vuelos domésticos (despegues + aterrizajes).

FUENTES: Airport Benchmarking Report (ATRS), 2002. Eurocontrol. 2004.

Por otra parte, las posibilidades de competencia entre aeropuertos por captar el tráfico de interconexión son mayores en Alemania e Italia, dado que los dos grandes aeropuertos en cada país, (respectivamente, Fráncfort y Múnich, y Milán y Roma), son gestionados por operadores de distinta titularidad. Lo mismo sucede en Reino Unido, a pesar del dominio del complejo aeroportuario londinense. En cambio, España es un

caso único a nivel internacional: los aeropuertos españoles son gestionados por el mismo operador, AENA, por lo que no pueden desarrollarse estrategias competitivas. Esto es debido a que España tiene un sistema de gestión centralizada y pública de los aeropuertos, singular entre los países desarrollados con varios aeropuertos de gran tamaño<sup>19</sup>.

En términos generales, el hecho de que el tráfico que se canaliza desde los aeropuertos principales siga estando controlando, en una gran proporción, por las compañías de bandera se debe a las estrictas normas de asignación de *slots* en un contexto de elevada congestión aeroportuaria. En este sentido, es de interés señalar que, en España, el reparto de los nuevos espacios generados por la ampliación del aeropuerto de Madrid ha desencadenado una enconada disputa entre los dos principales operadores del mercado español, Iberia y Spanair. Sin duda, esta situación se habría podido evitar con el establecimiento de criterios objetivos y transparentes. Por otra parte, la asignación efectuada permitirá a Iberia aumentar su dominio sobre el tráfico de interconexión en España, dada su exclusiva para operar la

<sup>19</sup> En BEL (2002) puede encontrarse un análisis detallado de los sistemas de gestión aeroportuaria.

CUADRO 17

**INGRESOS POR PASAJERO/KILÓMETRO EN EL MERCADO INTERIOR DE COMPAÑÍAS AÉREAS PERTENECIENTES A LA ASSOCIATION OF EUROPEAN AIRLINES (AEA), 2004**

País	Compañía aérea	Ingreso por pasajero kilómetro (cents. de euros)	Distancia promedio en rutas operadas
España	Iberia	13,54	609
	Spanair	11,13	741
Francia	Air France	15,54	531
Reino Unido	British Airways	17,96	459
	British Midland	19,41	425
Italia	Alitalia	17,08	483
	Meridiana	14,53	568
Alemania	Lufthansa	20,97	393

FUENTE: Association of European Airlines (AEA).

nueva terminal de Barajas, con el consiguiente perjuicio para la competencia.

El estudio de la cuota de mercado de las compañías de bajo coste en los mercados interiores nos permite evaluar el desarrollo de la competencia. Nuevamente, Francia e Inglaterra aparecen como casos opuestos. El grado de penetración de las compañías de bajo coste es muy reducido en Francia y relativamente elevado en Inglaterra. Alemania, España e Italia se encuentran en una posición intermedia.

Finalmente, el Cuadro 17 ofrece el único dato disponible sobre los precios que fijan las compañías aéreas en los respectivos mercados interiores, el ingreso medio por pasajero-kilómetro. Mientras que en España se generan los menores ingresos por pasajero-kilómetro, Alemania es el país que genera mayores ingresos para este indicador. No obstante, dichos resultados están muy condicionados por la distancia promedio recorrida por las compañías aéreas, debido a la importancia de las economías de distancia en el sector. En efecto, los costes por pasajero-kilómetro dismi-

nuyen a medida que aumenta el número de kilómetros recorridos, y las distancias medias de los vuelos domésticos son especialmente elevadas en España.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que este dato agregado presenta muchas limitaciones porque las compañías aéreas compiten simultáneamente en una gran cantidad de rutas y aplican diferentes precios según las restricciones asociadas a la tarifa y a la anticipación en la compra del billete. Ello dificulta en gran manera el análisis de la influencia de la competencia sobre los precios.

En resumen, la liberalización del transporte aéreo ha seguido pautas comunes en todos los países de la UE. El proceso fue impulsado y ejecutado desde la Comisión Europea y el principal obstáculo para el desarrollo de la competencia efectiva, las normas de asignación de *slots*, es de ámbito comunitario. Por otra parte, la competencia parece ser, con la excepción de Francia, elevada en las rutas de mayor densidad de tráfico. La competencia ha sido introducida por la entrada de las compañías de bajo coste en tales rutas.

## 6. Discusión

Desde los años 90, la liberalización ha progresado en España y ahora hay más competencia de la que había al inicio del proceso. De hecho, al igual que en todos y cada uno de los países de la UE. Por tanto, para evaluar el progreso en España, en este trabajo lo hemos comparado con el del entorno económico. Existen diferencias sectoriales importantes. Los sectores de telecomunicaciones y transporte aéreo son los que presentan mayor progreso. Los avances en la energía y el servicio postal han sido mucho más modestos.

En telecomunicaciones, la competencia ha aumentado de forma relevante la variedad de servicios y ha reducido los precios. En el caso de la telefonía fija, la situación en España es intermedia en el marco de la UE. Es el país que ha alcanzado mejor situación entre los del Sur, aunque se sitúa por detrás de los países escandinavos y de los comparables en el resto de la UE. La ausencia de operadores que dispongan de infraestructuras propias para competir con Telefónica y la fuerte tendencia a la concentración del mercado hace que en España el funcionamiento de la competencia continúe dependiendo de la regulación. En la telefonía móvil la competencia ha sido muy inferior a la lograda en otros países con unas características comparables. La idea de que este subsector no necesitaba intervención en un contexto en que sólo hay tres operadores se ha revelado como muy optimista: las opciones son pocas, los precios se han reducido poco y, en general, están entre los más altos de la UE.

El otro sector con un progreso importante de la competencia ha sido el transporte aéreo. La situación de la competencia en España es intermedia en el marco de la UE. Los consumidores han disfrutado de menores precios y más opciones como consecuencia del proceso. No obstante, hubiese sido bien posible avanzar más, sobre todo si la liberalización hubiese sido más ambiciosa en la asignación de franjas horarias (*slots*) en los aeropuertos, pues el respeto a los derechos del antiguo monopolio ha sido excesivo. En el caso de España, en

particular, el avance de la competencia dista mucho de ser un éxito. Dada la condición de mayor mercado doméstico en Europa, hubiese sido natural que en España la competencia esté en la cúspide de la UE. Pero no ha sido así, sobre todo por dos motivos: 1) un respeto aún mayor del habitual a los derechos del antiguo monopolio; y 2) un sistema de gestión aeroportuaria único entre los países desarrollados comparables, que impide la competencia entre aeropuertos. Por tanto, limita la competencia en vuelos, y además facilita la colusión entre el operador centralizado de aeropuertos —AENA— e Iberia, que continúa siendo tratada como compañía de bandera por los sucesivos gobiernos.

En el sector de la energía el avance de la competencia ha sido mucho menor de lo que se esperaba al iniciarse el proceso de liberalización. El proceso ha permitido aprender que subsisten muchos de los fallos de competencia tradicionales, y la intervención pública continúa siendo muy relevante. Para España, la comparación con el resto de países de la UE revela diferencias significativas entre electricidad y gas. En electricidad España está entre los países con menor intensidad de la competencia, en los que los mercados se caracterizan por una escasa proporción de clientes que cambian de suministrador y concentración elevada en las actividades potencialmente competitivas. Las reducciones de precio se deben a la regulación y no a la competencia. Prueba de ello es que la gran mayoría de consumidores prefieren acogerse a la tarifa regulada que ir al mercado. En conjunto, es interesante apreciar una paradoja que muestra las diferencias entre la retórica y la práctica de la liberalización de la electricidad en España: en liberalización nominal (nivel declarado de apertura de mercado) España está entre los países que declaran el 100 por 100. Pero sus resultados efectivos son similares a los de los países que declaran menor apertura.

En gas, en cambio, el progreso en España se sitúa entre los más altos de la UE. La apertura declarada —la máxima— coincide con el resultado efectivo: España es, con Reino Unido, Italia e Irlanda uno de los países

en los que se ha introducido más competencia. Los cambios legislativos que estimularon el reparto de una parte del gas importado de Argelia y establecieron límites a las cuotas de importación han tenido un papel importante en el progreso de la liberalización. Con todo, este progreso se produce en un contexto en que subsiste una posición de dominio de una sola empresa, circunstancia poco propicia al avance de la competencia a partir de la dinámica propia del mercado.

Por último, el avance de la competencia ha sido muy limitado en el sector postal, en buena medida porque tanto las autoridades españolas, como las europeas han temido que un avance más rápido de la liberalización pudiera perjudicar el mantenimiento del servicio universal por parte de los antiguos operadores. En España, el número de operadores es mucho mayor que en la UE, lo que permite que los grandes usuarios del servicio disfruten de menores precios. Sin embargo, esta situación no se debe a las reformas recientes del sector. La causa real es que el correo urbano estaba ya liberalizado desde 1960. Por tanto, la situación de partida en España era la más propicia a la competencia en la UE. Pero, a pesar de salir con ventaja en el proceso liberalizador, en España la competencia no se ha introducido con tanta fuerza como en otros países europeos. De hecho, la nota más característica de los últimos años ha sido el ejercicio agresivo de posición dominante por Correos, permitido por el regulador existente (Ministerio de Fomento), en el que se confunden los papeles de juez y parte. El Tribunal de Defensa de la Competencia ha sancionado reiteradamente estas conductas abusivas. Sin duda, la medida más urgente que exige la liberalización postal es crear un regulador sectorial independiente, para acabar con la identidad de intereses entre regulador y operador dominante.

En suma, el avance de la competencia en España ha sido dispar según sectores. En general, ha sido moderado y se sitúa por debajo de la media Europea. Y ha sido especialmente modesto en sectores como la electricidad, la telefonía móvil y el servicio postal. En última instancia, aun en los casos en que el avance ha sido más

claro, como en telefonía fija, transporte aéreo o gas, la situación del mercado es muy frágil dada la existencia de empresas con posición dominante, así como las tendencias a la concentración.

Éstas son consideraciones que debería tener en cuenta la política industrial española, muy propensa a acariar el sueño francés de los campeones nacionales como estandarte de la posición nacional en el mundo. Tradicionalmente, los campeones nacionales han sido sufragados con restricciones a la competencia y sobretarifas pagadas por los consumidores. Es decir, mediante rentas de monopolio. Y, también en este aspecto, existe una gran diferencia entre Francia y España. En Francia todos los antiguos grandes monopolios continúan siendo de propiedad pública —total o parcial— mientras que en España están todos privatizados. Por tanto, ¿cómo se distribuyen los beneficios y costes de estas políticas?

### Referencias bibliográficas

- [1] ALABAU, A. (1998): *La Unión Europea y su política de telecomunicaciones. En el camino hacia la Sociedad de la Información*, Fundación Airtel Móvil.
- [2] ATRS (2004): *Airport Benchmarking Report*, The Centre for Transportation Studies (University of British Columbia), Vancouver.
- [3] ASSOCIATION OF EUROPEAN AIRLINES (2005): *AEA Yearbook*, Association of European Airlines, Bruselas.
- [4] BEL, G. (2002): «Infraestructures i Catalunya: alguns problemes escollits», *Revista Econòmica de Catalunya*, 45, 11-25.
- [5] BEL, G. y COSTAS, A. (2001): «La privatización y sus motivaciones en España: de instrumento a política», *Revista de Historia Industrial*, 19/20, 105-132.
- [6] BEL, G. y TRILLAS, F. (2005): «Privatization, Corporate Control and Regulatory Reform: The Case of Telefonica», *Telecommunications Policy*, 29, 1, 25-51.
- [7] BUTTON, K. J.; HAYNES, K. y STOUGH, R. (1998): *Flying into the Future: Air Transport Policy in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham.
- [8] CAMPBELL, J.; KALEVI, A. y NIEDERPRÜM, A. (2005): *The Evolution of the Regulatory Model for European Postal Services*, Study for the European Commission DG Internal Market, Final Report, WIK-Consult.
- [9] CALZADA, J. y COSTAS, A. (2005): *The Liberalization of the Telecommunications in Spain: A National Interest for the Reform*, mimeo.

[10] COMISIÓN EUROPEA (2004): *European Electronic Communications Regulation and Markets 2004*, Communication from the Commission, COM (2004) 759 final, SEC (2004) 1535, Bruselas.

[11] COMISIÓN EUROPEA (2005a): *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva Postal (Directiva 97/67/CE modificada por la Directiva 2002/39/CE)*, COM (2005) 102 final.

[12] COMISIÓN EUROPEA (2005b): *Informe anual sobre la puesta en marcha del mercado interior del gas y de la electricidad*, Comisión Europea, Bruselas.

[13] CNE (2004a): *Comparación europea de precios de electricidad y gas natural*, Comisión Nacional de Energía, Madrid.

[14] CNE (2004b): *Información básica de los sectores de la energía*, Comisión Nacional de Energía, Madrid.

[15] CMT (2005): *Informe Anual*, Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, Madrid.

[16] ESCRIBANO, A.; GONZÁLEZ, P. y LASHERAS, J. (2004): «Evolution and Análisis of the Market structure of Postal Services in Spain», en CREW, M. A. y KLEINDORFER, P. R. (eds.): *Competitive Transformation of the Postal and Delivery Sector*, Kluwer Academic Publishers, Boston (MA), Kluwer Academic Publishers, 287-309.

[17] EUROCONTROL (2005): *Medium-Term Forecast, Flight Movements 2005-2011*, volumen 1, Eurocontrol, Bruselas.

[18] FUNDACIÓN AUNA (2005): *eEspaña. Informe anual sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España*, Fundación Auna.

[19] JORDANA, J. y SANCHO, D. (1999): *Políticas de telecomunicaciones en España*, Editorial Tecnos, Madrid.

[20] NIETO, I. y SOLÀ, J. (2003): *El sistema elèctric espanyol des de la perspectiva industrial*, Centre d'Economia Industrial de la Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, Document d'Economia Industrial número 8.

[21] NORIEGA, R. y ARIÑO, G. (2004): «Liberalización y competencia en el sector de las telecomunicaciones: balance 1998-2003», en ARIÑO, G. (dir.): *Privatizaciones y Liberalizaciones en España: Balance y resultados*, tomo I, *El Proceso privatizador. Aspectos jurídicos. Liberalización de las telecomunicaciones*, Fundación de Estudios de la Regulación y Editorial Comares.

[22] PADRÓS, C. y ROCA, J. (2005): *El control de las condiciones de acceso en el proceso de liberalización del sector postal*, Jornadas FRP sobre «Liberalización y Competencia: Resultados y Retos Pendientes», 14 y 15 de abril, Madrid.